

Universidade Federal de Santa Maria
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

ASPECTOS DA INTEGRAÇÃO A UM CONSÓRCIO PÚBLICO

Eliana Thumé de Moraes¹
Sérgio Rossi Madruga²

RESUMO

Resultado de amplo processo em busca da descentralização dos serviços públicos, as gestões participativas dão espaço à criação dos consórcios públicos, que após vários estudos, são regulamentados por Lei Federal específica. Em atendimento às demandas locais, diversos municípios integram um consórcio público com o intuito de suprir suas necessidades de forma conjunta. Assim, o objetivo deste trabalho é identificar as características que envolvem o processo de realização de consórcios públicos na visão de seus gestores, que detém grande responsabilidade frente aos chefes do executivo de seus entes consorciados. A fim de familiarizar o tema, apresenta-se uma contextualização a cerca dos consórcios públicos, que motivados por inovações legislativas, modificaram sua personalidade jurídica e receberam créditos de eficiente ferramenta de cooperação federativa. Os procedimentos metodológicos utilizados no estudo foram de cunho exploratório, sendo realizado estudo qualitativo das entrevistas. Destina-se a última parte do estudo à análise, interpretação dos dados coletados e conclusões, onde a partir dos dados coletados, identificou-se os fatores que envolvem a integração a um consórcio público, sendo apresentados maior número de pontos positivos, fator determinante na tomada de decisão dos gestores.

Palavras-chave: consórcio público, gestores de consórcio, cooperação federativa.

¹ Licenciada em Matemática – ULBRA; Acadêmica do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da UFSM.

² Sérgio Rossi Madruga - Professor Adjunto da UFSM.

ABSTRACT

Results of extensive searching process of decentralization of public services, the participatory efforts give way to the creation of public consortia, which after several studies, are regulated by Federal Law specific. In response to local demands, several municipalities integrate a public consortium in order to meet their needs jointly. The objective of this work is to identify the characteristics that involve the process of conducting public consortia in view of their managers, which holds great responsibility in the face of Chief Executives of their loved consortium. In order to familiarize the subject, presents a context about the public consortia, which motivated by legislative innovations, changed his legal status and received credits efficient tool federative cooperation. The methodological procedures used in the study were exploratory, qualitative study being conducted interviews. Intended to last part of the study analysis, interpretation of data collected and conclusions, where the collected data, we identified the factors that involve the integration of a public consortium and presented more positive points, factor in decision making of managers.

Keywords: public consortium, consortium managers, federal cooperation.

1 INTRODUÇÃO

No contexto atual, as esferas do governo buscam esforços para potencializar suas ações e dentre elas surgem diversas formas de cooperação entre entes federados, sendo um deles o consórcio público.

A Lei nº 11.107 de 06 de abril de 2005 traz as disposições sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos dentre outras providências. No seu processo de constituição, alguns consórcios passaram por alterações significativas para sua evolução, como a migração de privado para público com a alteração de personalidade jurídica e a sua evolução como um instrumento multifuncional de gestão associada. Contudo, sua constituição enfrenta problemas, cujas soluções demandam esforços múltiplos, dentre os quais a falta de comprometimento dos atores envolvidos e ausência de constante troca de informações/articulações entre eles. Faz-se necessário registrar que não basta criar um consórcio público, é preciso dialogar, colocar em prática a força de vontade dos governantes, pois, assim como afirma Batista (2011), o ato de consorciar-se representa uma atividade política exigindo um processo de negociação, articulação e pactuação entre os representantes do poder executivo e os gestores de políticas públicas. Integrar um

consórcio público implica a definição clara de objetivos e interesses comuns, mas a falta de compromisso dos gestores municipais consorciados complica a gestão e manutenção desta ferramenta federativa uma vez que com baixa frequência dos principais envolvidos nas assembleias e reuniões convocadas e organizadas pelos consórcios, fica difícil definir metas e objetivos comuns para atingir a maioria. Vários são os estudos que falam sobre os benefícios da integração a um consórcio público, porém ainda existe receio por parte dos governantes, visto que sua regulamentação é bem recente. Frente a esta situação: Quais fatores impactam no processo decisório para integração de um consórcio público na visão dos gestores de consórcios?

O presente trabalho tem por objetivo identificar as características que envolvem o processo de realização de consórcios públicos na visão de seus gestores, bem como identificar pontos fortes e fracos na execução de consórcios públicos, os entraves e oportunidades relacionados aos municípios quando celebram um consórcio público e os entraves e oportunidades relacionados aos consórcios públicos frente à responsabilidade com os municípios.

O estudo focou a visão e aparato de conhecimento que possuem os gestores de consórcios através de seu exercício diário, o esforço despendido para cumprir seus compromissos frente às dificuldades enfrentadas com os chefes do poder executivo de seus entes consorciados e diante disso sua capacidade de articulação, quando na formulação e a implantação de políticas públicas, principalmente com a migração de consórcio de direito privado para público, a fim de apontar pontos negativos e positivos desta modificação, apresentando pontos de equilíbrio, capaz de servir como ponto de apoio para novos estudos de aprimoramento da gestão de consórcios públicos.

O consórcio público caracteriza-se como importante ferramenta da gestão pública à medida que favorece a concentração de recursos e possui poder decisório, sendo um grande aliado dos municípios, principalmente para os quais onde há escassez de recursos, onde problemas podem ser minimizados desde que haja um compartilhamento de responsabilidades entre os consorciados de forma assídua e constante, somando-se esforços em prol da coletividade. Os estudos a acerca deste recente elemento estratégico ainda são poucos, o que instigou a realização deste

projeto a fim de colaborar com a sociedade em geral, mobilizar os atores envolvidos e de maneira geral contribuir com o referencial teórico sobre consórcios públicos.

Para a melhor leitura e entendimento do leitor, dividiu-se o trabalho em algumas partes, onde o referencial teórico trata de maneira geral sobre o surgimento e desenvolvimento dos consórcios públicos: definição, implantação de um consórcio público, natureza jurídica e características e o papel dos gestores de consórcios públicos. Também está exposta a metodologia utilizada para atingir o objetivo em foco, bem como segue descrição dos dados coletados e a partir disso, as considerações finais do autor.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Consórcio Público

Nos anos 80 o Brasil vivenciou um amplo processo de democratização que teve forte influência do princípio da subsidiariedade – Batista (2011). Ele aproximou a participação da população na preparação e implementação de políticas públicas e ajudou na descentralização, afirmando a autonomia do poder local. No processo de fortalecimento dos governos locais no Brasil, incalculáveis são as tentativas de ampliação e otimização dos serviços através de novas políticas públicas. Porém inúmeras também são as dificuldades a que se deparam os gestores públicos durante a trajetória para atingir uma gestão de qualidade, onde podem ser citadas as dificuldades geográficas, culturais e socioeconômicas.

Segundo Lima (2007, p. 4), “uma gestão de qualidade é uma capacidade para fazer, bem feito e em tempo oportuno, o que deve ser feito”. E assim também afirma ele “uma organização pública que tem qualidade na gestão é, portanto, uma organização que tem capacidade de cumprir sua missão. Fazer o que tem que fazer, bem feito, e acessível a todos os seus destinatários”.

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição Federal do Brasil de 1988. Esta consagrou o

Município como um ente da Federação, atribuindo-lhe competência tributária própria, capacidade política eletiva e de auto-organização do Estado.

Sob o ponto de vista de descentralizar os serviços públicos para melhorar e ampliar os serviços ofertados abre-se caminhos para a instalação de gestões participativas, que vem de encontro ao objetivo da criação dos consórcios públicos, os quais pretendem descentralizar atividades estatais no sentido de dinamizar os serviços prestados, sendo uma ferramenta capaz de viabilizar ações de cooperação, maximizando o poder de realização dos entes na execução de políticas públicas: “Art. 14. A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas”. (Lei nº 11.107, 2005)

Estimulados pelas políticas públicas e pela descentralização, os quase desconhecidos consórcios públicos ganharam ênfase e na década de 90, a legislação do Sistema Único de Saúde – SUS prevê expressamente a existência de consórcios públicos: “Art. 10. Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.” (Lei nº 8.080, 1990).

A partir da reforma constitucional de 1998, Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que consórcios públicos configuram como um instrumento de gestão associada entre os entes federados, assim foi editada a Lei nº 11.107 de 06 de abril de 2005 que posteriormente foi regulamentada pelo Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007. Essa legislação define as normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos.

De acordo com Batista (2011), consórcio público é entendido como método democrático para conceber, executar e gerir políticas públicas. Na adoção de políticas públicas corretas, vários problemas do gênero podem ser resolvidos ou minimizados, basta haver comprometimento dos gestores.

Municípios pequenos dependem de serviços oferecidos fora de sua abrangência territorial, cujo custo financeiro está totalmente além de seu controle. Desta forma, os consórcios procuram satisfazer com eficiência e eficácia às necessidades coletivas, através da prestação de serviços públicos com padrões de qualidade e promovendo a efetivação do que ainda é precário, portanto, os novos

arranjos institucionais assumidos pelo poder público, o incentivo proveniente da esfera federal e estadual, o compromisso em acabar com a descontinuidade administrativa e os avanços na legislação em torno da gestão compartilhada, dão ênfase aos consórcios públicos para efetivação de suas políticas públicas.

Política pública é a soma de decisões que constroem a sociedade. A política pública fornece estrutura para o desenvolvimento de, por exemplo, produção agrícola e industrial, administração de corporações e serviços de saúde. A política pública determina a amplitude de opções que as organizações e os indivíduos dispõem para tomar as suas decisões, e assim influenciar diretamente o ambiente e os padrões de vida. Política pública é o maior determinante da saúde de uma população. (BONITA; BEAGLEHOLE; KJELLSTRÖN, 2011, p. 166)

O Art. 2º inciso I, do Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, define consórcio público como:

[...]pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; (Decreto nº 6.017/2007)

São importantes centros de diálogo, fortalecendo relações e articulando parcerias. Na união dos entes, possui maior representatividade facilitando a celebração de convênios, a gestão associada de serviços públicos, podendo estabelecer um planejamento regional estratégico, pois se os entes conjuntamente engajarem-se para resolverem de forma conjunta os problemas poderão ter bons resultados em curto prazo.

Visam à descentralização das atividades estatais, a fim de dinamizar a prestação de serviços, sempre buscando a excelência no atendimento do interesse público. Sua instituição pretende garantir eficiência à ação dos entes federados nas suas múltiplas áreas de atuação.

Alguns objetivos dos consórcios públicos:

- Fortalecer o federalismo cooperativo e consolidar a engenharia institucional do Estado brasileiro, objetivando promover uma maior articulação e coordenação entre as três esferas de governo;
- Viabilizar mecanismos e instâncias de negociação e cooperação entre os entes federados;

- Instrumentalizar os entes federados a operar as múltiplas escalas do projeto nacional de desenvolvimento;
- Promover o fortalecimento gerencial e administrativo dos Municípios, dos Estados/ Distrito Federal e do Governo Federal;
- Racionalizar o uso dos recursos da fazenda destinados ao planejamento, programação e execução de objetivos de interesse comum;
- Criar vínculos ou fortalecimento dos vínculos já existentes, com a formação ou consolidação de uma identidade regional.

Enfim, esses objetivos tendem a estimular o compartilhamento das responsabilidades no serviço público e a potencializar os recursos financeiros, maximizando-os.

2.2 A implantação de um consórcio público

O processo de constituição de um consórcio público implica em definir com clareza os objetivos e interesses comuns dos entes federados consorciados que exigem prévios processos de negociação, articulação e pactuação entre os representantes do poder executivo de cada ente consorciado, após a celebração de pactuação entre os entes consorciados, posteriormente deverá haver a aprovação pelas respectivas casas legislativas.

São os entes que definem em qual área vão atuar, dependendo das necessidades e peculiaridades regionais.

Alguns procedimentos são necessários para a constituição/implantação de um consórcio público, que basicamente se dividem em três etapas:

1ª etapa: Protocolo de Intenções - é o documento inicial do consórcio público e seu conteúdo mínimo deve obedecer ao previsto na Lei de consórcios públicos, ele é subscrito pelos chefes do poder executivo de cada um dos entes consorciados, deverá ser publicado, para conhecimento público, especialmente da sociedade civil de cada um dos entes federativos que o subscreve.

2ª etapa: Ratificação - A ratificação do protocolo de intenções se efetua por meio de Lei, na qual cada Legislativo aprova o protocolo de intenções.

3ª etapa: Após a 1ª e 2ª etapas, será convocada a assembleia geral do consórcio público, que decidirá sobre os seus estatutos que deverão obedecer ao que já foi instituído no protocolo de intenções que, após a ratificação, converte-se no contrato de constituição do consórcio público.

A expansão dos serviços prestados pelo consórcio deverá ser planejada de acordo com as potencialidades de cada município, isto é, organizar o que cada município pode oferecer ao atendimento dos demais.

Muitas vezes, surgem dificuldades quanto ao acordo político entre municípios. Chegar a um acordo comum entre os representantes dos municípios para a constituição do estatuto pode desprender muito tempo, nesse momento é essencial haja habilidade política para conduzir o planejamento. A definição de recursos para formação e manutenção do consórcio poderá ser outro fato incômodo, mas que deve-se resolver através de acordos e muito planejamento, nunca esquecendo dos compromissos assumidos e dos benefícios almejados.

2.3 A natureza jurídica e características dos consórcios públicos

O objetivo maior da Lei nº 11.107/2005 foi o de submeter os consórcios ao regime jurídico de direito público. As novas regras para constituição de consórcios públicos mediante protocolo de intenções; a disciplina da personalidade jurídica dos consórcios; a entrega de recursos públicos mediante contrato de rateio; a exigência de prestação de contas, entre outros, tem aplicação imediata para os consórcios antigos.

A escolha dos entes federados pode seguir dois sentidos: manter o consórcio, mediante adequação, ou extingui-lo e buscar novo formato jurídico para a prestação do serviço. O tipo de serviço a ser prestado é que atrairá a personalidade jurídica adequada à sua execução (associação pública ou pessoa jurídica de direito privado).

A falta de planejamento do administrador e sua inércia em promover a adaptação dos consórcios não poderão ser utilizadas como justificativa para a prorrogação dos instrumentos anteriores à legislação.

A personalidade jurídica será adquirida somente mediante o registro dos Estatutos no Registro Civil e deverá acatar as norma do Direito Administrativo no tocante a licitações; contratos e contratação de pessoal.

- Pessoa jurídica de direito público, quando se constituir numa Associação Pública, espécie de autarquia interfederativa - integra a Administração Indireta dos Entes da Federação, segue normas e princípios da Administração Pública.
- Pessoa jurídica de direito privado, quando tomar a forma de Associação Civil sem fins econômicos - normas da Legislação Civil e Pública.

Independentemente de sua natureza jurídica, o consórcio público será regido pelos preceitos da Administração Pública e da Gestão Fiscal e integrará a administração indireta de todos os entes da Federação, o que favorece o controle sobre os recursos públicos colocados a disposição da cooperação intergovernamental seja pelo Ministério público seja pelos Tribunais de Contas e fortalece a contratualização entre os entes consorciados no ato da formação, da extinção ou da retirada de um dos entes consorciados, formaliza as contribuições financeiras e as responsabilidades assumidas (contrato de rateio) e traz maior segurança jurídica ao acordo de cooperação federativa.

Anterior a essa padronização os consórcios possuíam algumas dificuldades, tais como: a base jurídica não autorizava atividades e funções mais complexas; enfrentavam problemas de irresponsabilidade fiscal e na contabilidade pública. A reforma da legislação brasileira de consórcios públicos obteve consequências práticas:

- Possibilidade de qualificação dos consórcios como pessoas jurídicas de direito público;
- Possibilidade de delegação de serviços públicos aos consórcios;
- Possibilidade dos consórcios se auto-sustentarem, arrecadando tarifas e outros preços públicos por serviços prestados;
- Outorga aos consórcios de prerrogativas típicas da administração pública;
- Possibilidade dos consórcios representarem os entes federados em assuntos por eles autorizados;
- Criação de quadros profissionais próprios para os consórcios.

Além disso, as três inovações legislativas acabaram produzindo um regime jurídico para os consórcios públicos:

- A Emenda Constitucional nº. 19, de 4.6.1998, no que alterou a redação do artigo 241 da Constituição Federal;

- A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei de consórcios públicos e da Gestão Associada de Serviços públicos;

- O Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei nº. 11.107/05.

Com esse novo regime jurídico, temos a situação de consórcios constituídos antes da Lei nº. 11.107/05 e de consórcios constituídos sob a égide da Lei nº. 11.107/05.

Os consórcios constituídos antes da Lei 11.107/05, ou que, mesmo depois, foram constituídos em desacordo com esta nova Lei, são os consórcios administrativos. Estes são os consórcios criados por autorização legislativa concedida a município para integrar sociedade civil sem fins lucrativos. Funcionavam por meio de pessoa jurídica de direito privado autônoma face a seus entes criadores. Não havia a necessidade de licitações para compras, concursos públicos para contratação de pessoal, sindicabilidade dos atos administrativos, etc. Os recursos públicos eram gastos sob a égide do regime jurídico de direito privado.

Os consórcios constituídos na conformidade do previsto pela Lei 11.107/05 são os consórcios públicos.

De acordo com o Art. 24, parágrafo 4º da CR, é princípio elementar do federalismo cooperativo o de que Leis estaduais e municipais perdem sua eficácia naquilo em que contrariarem norma geral federal superveniente, assim, este é o fundamento da adaptação dos já existentes consórcios administrativos, que poderão se converter para consórcio público, como deixa claro o Artigo 41 do Decreto nº 6.017/07:

Art. 41. Os consórcios constituídos em desacordo com a Lei nº. 11.107, de 2005, poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de direito privado, desde que atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por Lei de cada ente da Federação consorciado.

Parágrafo único. Caso a transformação seja para consórcio público de direito público, a eficácia da alteração estatutária não dependerá de sua inscrição no registro civil das pessoas jurídicas. (Decreto nº 6.017, 2007)

O Artigo 41 do Decreto nº 6.017/07, colaborou significativamente com os gestores públicos uma vez que desde o exercício de 2008 os consórcios administrativos não podem celebrar convênios com a União, assim como Art. 39 do mesmo decreto deixa claro:

Art. 39. A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido. (Decreto nº 6.017, 2007)

Portanto, verifica-se que em grande parte a modificação da personalidade jurídica de muitos consórcios de direito privado para direito público foi fortemente influenciada pelas inovações legislativas aprovadas.

2.4 Os gestores de consórcios públicos

Uma gestão pública eficiente busca um Estado produtivo pleno, onde os recursos sejam aplicados com transparência, racionalidade e eficácia. Um gestor público é o agente que atua em nome do órgão ou da entidade administrativa, ele exerce os poderes de representação, daí a grande responsabilidade que detém.

Em meios às mudanças ocorridas na administração pública brasileira o gestor público se encontra em constante adaptação. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trouxe uma série de novidades que impactam sobre a liberdade de ação dos gestores quanto ao gasto dos recursos públicos, regulando a atuação de todo agente público no fornecimento de serviços com qualidade e eficiência:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELES, 1999, p.60)

As atividades a serem desenvolvidas devem ser muito bem planejadas, pois direta ou indiretamente atingem toda a sociedade e se conduzidas de forma leviana podem causar problemas aos que integram os consórcios, pois como afirma Silva (2005), a cautela dedicada às ações de implantação de um consórcio público cabe

aos chefes do poder executivo, para que a falta de planejamento e estudo não resulte em falhas que configurem como atos de improbidade administrativa.

Além de reguladora, a Lei de Responsabilidade Fiscal é guia indispensável do cotidiano do bom gestor público, ela auxilia sua conduta e deixa claras as penalidades a que estão sujeitos os que não estiverem em consonância com suas orientações. “A responsabilização deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras, [...]. Os responsáveis sofrerão as sanções previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal.” (KHAIR, 2000, p.16).

Um gestor de consórcio público carrega consigo toda a responsabilidade comum aos demais gestores públicos, além da incumbência de motivar, unir e instigar o princípio de cooperação nos demais gestores municipais integrantes desta ferramenta federativa com o intuito de atingir os objetivos dos consórcios.

Assim, o gestor público deve trabalhar para o desenvolvimento e cumprir o dever de distribuir coerentemente os recursos disponíveis, de encontro a isso o consórcio foi criado para complementar o que os municípios não possuem ou, para diminuir os custos de serviços que, individualmente não poderia conseguir. Como afirma Souto (2010, p. 1), “Em síntese, a instituição de consórcios foi idealizada para assegurar eficiência à ação dos entes federados em suas múltiplas áreas de atuação”. Da mesma forma, os chefes dos executivos municipais integrantes do consórcio, que além de conduzir a zelar pela boa conduta de seu município, devem se fazer presentes, ajudando na fiscalização do órgão a quem fazem parte.

3 METODOLOGIA

São as etapas seguidas da pesquisa, é a forma como ela foi conduzida. Nesta fase explica-se o tipo de pesquisa e os instrumentos utilizados, ou seja, o caminho percorrido para alcançar o objetivo do estudo, o que pode ser confirmado ao pesquisar sobre a origem do termo metodologia, pois se encontra ligada os termos gregos MÉTHODOS e LÓGOS, que respectivamente significam caminho e estudo e reforçado pelas palavras de Zanela (2009, p.61): “Em ciências, metodologia é o caminho que o pesquisador percorre em busca da compreensão da realidade, do

fato, do fenômeno” e a forma de cada metodologia dependerá do tipo de estudo desenvolvido pelo pesquisador, não havendo uma única maneira de realizá-la.

De certa forma, como esta é uma metodologia que estava associada a uma pesquisa, foi o caminho pelo qual seguiu-se a fim de buscar respostas para o problema proposto.

Iniciando o trabalho a fim de atingir o objetivo optou-se por utilizar uma pesquisa de cunho exploratório, pois a mesma almeja ampliar o conhecimento sobre consórcios públicos, não havendo resultados antecipados do problema investigado. Durante as entrevistas e mesmo após, explorou-se as informações a fim de identificar características que integram o processo de ingresso de um gestor do executivo municipal a um consórcio público, relacionando-se às palavras de Diehl e Tatim (2004) a pesquisa exploratória proporciona maior familiaridade com o problema, que pode envolver levantamento bibliográfico e entrevistas.

Em relação à abordagem do problema se caracterizou como qualitativa, pois não se utilizou instrumental estatístico na análise dos dados, sendo o trabalho do pesquisador fundamental, principalmente na transcrição do instrumento, preocupando-se com o processo como um todo e não apenas com o resultado, pois como Diehl e Tatim (2004), a pesquisa qualitativa contribui para o processo de mudança de dado grupo e aprofunda o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos, já que o foco principal é descobrir que fatores influenciam na tomada de decisão dos gestores municipais ao celebrarem um consórcio público.

Para interpretação dos procedimentos metodológicos, foram necessárias algumas delimitações, as definições operacionais, onde interpretou-se fatores como sendo os motivos, pontos fortes e fracos, tais como: maior despesa com pessoal; responsabilidade solidária entre os entes consorciados perante as unidades de Controle Externo; compromisso com a gestão pública de qualidade; capacidade de convênios em maior escala e considerável redução de custos, como exemplos dos motivos que fizeram e fazem um prefeito municipal integrar ou não um consórcio público. Também, de acordo com as definições estabelecidas pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, consórcio público é pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 06 de abril

de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive à realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com responsabilidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Gestores de consórcios são os Diretores (as) Executivos (as) que fazem parte do quadro de servidores dos consórcios em estudo, mas que diferente dos demais empregos dos consórcios, onde os cargos são preenchidos mediante concurso público, tratando-se dos Diretores, a forma de provimento se dá por indicação e aprovação em assembléia geral e o cargo é comissionado, ou seja, de confiança, são eles juntamente com o Presidente do consórcio que formarão a linha de liderança, colocando em prática as deliberações dos demais prefeitos e principalmente, buscarão inovações para renovar e ampliar os serviços prestados.

A pesquisa foi realizada em três consórcios do Rio Grande do Sul: consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí, com sede no município de Sobradinho; consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, com sede no município de Ijuí; e o consórcio Intermunicipal da Região Centro do Estado do RS, com sede no município de Santa Maria. Optou-se por limitar a abrangência do estudo a três consórcios para que o estudo seja bem objetivo e em razão do tempo de deslocamento se assim for necessário caso os gestores solicitem a presença do pesquisador, pois as localizações dos demais consórcios perfazem longos caminhos no Estado. Porém, acredita-se que este estudo possa vir a colaborar ou instigar novos trabalhos abrangendo mais territórios, aprofundando-se a temática.

Procedeu-se na forma de uma pesquisa de levantamento realizada através de entrevista, apresentada de forma escrita, onde foi repassado aos entrevistados um questionário via correio eletrônico, sendo estabelecido um prazo de três semanas para a devolução das mesmas. Das três entrevistas enviadas, obteve-se retorno da unanimidade.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Nesta etapa do trabalho são apresentados os resultados da pesquisa realizada junto aos Diretores Executivos dos consórcios públicos escolhidos para o

estudo. As colaborações recebidas dos entrevistados foram aglomeradas em blocos de assuntos e sintetizadas de maneira geral a fim de encontrar os pontos mais importantes das entrevistas.

Numa primeira fase de perguntas, procurou-se identificar a motivação dos gestores de consórcios em trabalharem na área. No relato, além do gosto pessoal, os entrevistados citaram a percepção da necessidade de haver uma instância regional onde para somar esforços de municípios com objetivos comuns, tais como problemas graves na área da saúde a fim de formar um grupo de maior representatividade para que pudessem lutar juntos para a resolução dos mesmos.

Identificaram como fator agravante da situação a burocracia a que se deparam pequenos municípios que se localizam longe dos grandes centros de tratamento.

Em seguida, no que tange a atuação e natureza jurídica dos consórcios na época de sua instalação, os mesmos afirmaram que iniciaram suas atividades na área da saúde e que se constituíram com personalidade jurídica de direito privado, tendo as três entidades alterado sua personalidade jurídica para direito público no ano de 2007, almejando a atuação nas demais áreas além da saúde.

Na questão da migração, motivada pela Lei 11.107/05, destacaram como pontos positivos as prerrogativas concedidas aos consórcios que se tornassem públicos, pela necessidade de adequação à Lei federal, pela concretização do anseio da atuação multifuncional e além do mais, da promoção como ente público.

Foram questionadas as dificuldades com a troca e neste ponto foram pontuais: dificuldade em se fazerem entender perante as Câmaras Municipais de Vereadores com a aprovação dos novos documentos e reconhecimento na Receita Federal da nova personalidade jurídica. Em relação aos gestores, não houve, no sentido de que os trâmites legais e administrativos foram conduzidos pelos consórcios.

Houve consórcio que registrou um percentual de 200% de novos municípios consorciados após a migração, todos partindo a iniciativa do município.

Abordando a atuação dos chefes do poder executivo dos entes consorciados perante a entidade consórcio: de maneira geral sabem valorizar o trabalho desenvolvido pelo consórcio já que grande parte das ações praticadas atende com

eficácia a demanda e com bom índice de economicidade do que se fosse comprado individualmente por cada município.

A participação nas assembleias varia, geralmente são mais assíduos em início das gestões, porém sempre atingem mais de 50% dos consorciados.

Na opinião dos gestores de consórcios, a integração a um consórcio público interessa aos prefeitos pela necessidade de ultrapassar barreiras e limites geográficos; pelos bons resultados obtidos na atuação dos já vigentes consórcios; pela diminuição do custo de serviços; receber recursos federais e estaduais; pelo mínimo envolvimento do município em processos licitatórios, assim como em demais procedimentos formais; pelo aumento dos limites estabelecidos para cada modalidade licitatória; pela visão do consórcio público como ferramenta federativa capaz de resolver e agilizar problemas regionais de forma conjunta.

Em contraponto, por mais que uma facilidade seja a de contratar o consórcio sem que haja um processo licitatório, um dos receios apontados é a insegurança de alguns prefeitos, que temem perder o poder, pois em certos momentos não entendem que o órgão é local de divisão de problemas, mas de maximização de resultados. No mais, não foram percebidos receios.

Dentre os desafios e objetivos dos gestores de consórcios, os Diretores Executivos:

- Grande responsabilidade frente aos compromissos financeiros;
- Levar discernimento aos entes envolvidos para que entendam o consórcio como ferramenta multiuso que auxilia as administrações a atingirem seus objetivos;
- Primar pela qualidade dos serviços prestados e fazer cumprir as Leis que regem a administração pública, em especial a dos consórcios.

E na opinião deles, o que falta para impulsionar mais as atuais gestões consorciais é mão de obra qualificada, pois assim mais rápido serão atendidas as demandas de todos já que os consórcios estão se solidificando e atualmente já estão recebendo repasses de recursos do Governo Estadual e Federal.

A fim de facilitar a visualização dos pontos positivos e negativos relatados, elaborou-se o Quadro1:

ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
-Expansão da abrangência geográfica;	-Baixa qualificação de mão de obra na atuação

<ul style="list-style-type: none"> -Valores de serviços a preço reduzido; -Mínimo envolvimento em procedimentos licitatórios; -Agilidade na resolução de problemas regionais; -Atuação multifuncional; -Promoção como ente público; -Resolução de problemas regionais de forma conjunta; -Melhor aplicação de recursos financeiros (fazer mais com menos); -Pela possibilidade de repasse de recursos federais e estaduais; -Contratação direta pelos municípios sem necessidade de realização de procedimento licitatório; -Alargados valores nas modalidades licitatórias. 	<ul style="list-style-type: none"> com consórcios; -Dificuldades com a provação dos documentos normativos do consórcio nas Câmaras Municipais; -Reconhecimento na Receita Federal da personalidade jurídica do consórcio; -Receio em perda de poder de decisão por parte de alguns prefeitos.
--	---

Quadro 1 – Aspectos positivos e negativos da integração a um consórcio público

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo atingiu o objetivo a que se propôs, identificou as características que envolvem o processo de realização de um consórcio público a partir da visão e experiência adquirida pelos seus respectivos gestores. Este estudo surgiu a partir de percepção do pesquisador, através de experiência como funcionário de consórcio, onde ainda é baixo o índice de interesse dos gestores regionais na participação de uma ferramenta capaz de propiciar ganhos em grande escala se utilizada corretamente.

Inicialmente na visão dos gestores foi um desafio trabalhar em uma entidade que tinha como objetivo reunir vários municípios. Este desafio aumentou posteriormente quando o consórcio adquiriu a possibilidade de se tornar multifuncional. Deste modo percebe-se que como a experiência de atuação inicial dos mesmos se restringia a área da saúde, eles ainda tiveram que buscar conhecimento para idealizarem a entidade e colocarem em prática junto com os prefeitos municipais o planejado para a entidade.

A questão burocrática enfrentada por pequenos municípios quando da solução de suas demandas locais os motivou a integrar o consórcio, já que possivelmente ele seria a solução adequada, unindo esforços e formando uma entidade de maior representatividade capaz de propiciar os recursos necessários com uma considerável redução de custos.

O caminho percorrido para implantação dos consórcios foi trabalhoso, foram necessárias reuniões, debates, formulação de estratégias, comprometimento, liderança para realização do bem comum. A parte burocrática se concretizou mediante esforços daqueles que lideravam a ideia, inicialmente com personalidade jurídica de direito privado.

Os relatos foram objetivos, sem maiores explicações em cada questão, não houve nenhuma resposta polêmica como primeiramente imaginado pelo pesquisador, mas percebe-se grande satisfação no que concerne a regulamentação da entidade, principalmente na questão da migração da personalidade jurídica dos consórcios, que anteriores à migração configuravam como consórcios administrativos.

Aprofundando os questionamentos adentrou-se na questão: Quais os motivos que fazem um município integrar um consórcio público? Aqui, de maneira geral as respostas focaram na necessidade de resolverem temas que ultrapassem barreiras/limites geográficos, já que o vem sendo colocado em prática até o momento vem dando certo. São exemplos de bons resultados: a compra de serviços a custo reduzido e os limites licitatórios estendidos a este órgão da administração indireta.

No decorrer do estudo foi possível identificar alguns pontos essenciais na execução de consórcios públicos de acordo com o material fornecido: Necessidade dos gestores que formam a linha de frente do consórcio possuírem grande capacidade de percepção frente às necessidades locais, para em conjunto com prefeitos e demais agentes públicos, elaborarem políticas públicas que atenda às peculiaridades encontradas; Liderança para impulsionar e expandir as áreas de atuação dos consórcios, uma vez que, a exemplo das entidades utilizadas no estudo, possuem atuação multifuncional; A união de vários municípios resulta no fortalecimento regional, já que um só órgão poderá suprir as necessidades em torno do atendimento do bem comum.

Com relação aos laços construídos entre consórcios e municípios, pontuou-se pouca dificuldade quando da celebração de um consórcio público, assim como: com a nova personalidade jurídica foi necessária à ratificação pelas câmaras municipais

de vereadores e alguns vereadores não entendiam este ato, sendo necessário despende bom tempo no esclarecimento do assunto.

Em geral, é vasta a gama de benefícios proporcionada aos associados de consórcios públicos, porém destacou-se no decorrer do presente estudo: segurança jurídica aos entes federados associados; possibilidade de realização de convênios; vantagens licitatórias (limites de modalidades ampliados). Aqui cabe a colocação que embora não citado pelos entrevistados, a União e Estados ainda não estão totalmente preparados para a formalização de convênios com consórcios, embora a legislação já preveja. A estrutura dos órgãos é direcionada aos municípios e o consórcio não se enquadra em algumas especificações, o que gera alguns transtornos no que tange a parte administrativa.

Apesar da análise realizada, não alcançou-se o aprofundamento almejado, o que se apresenta como uma limitação. Nesse sentido, seria necessário investigar diretamente os prefeitos municipais e a população atendida/beneficiada pelos referidos consórcios. Assim, seria possível realizar uma análise quantitativa dos benefícios oriundos da modificação da personalidade jurídica da ferramenta federativa em questão e obtendo informações diretamente dos chefes de governo municipais.

Portanto, através deste estudo conclui-se na opinião dos entrevistados que os aspectos positivos presentes na gestão dos consórcios públicos é bem maior do que os negativos, tornando-se influência direta na tomada de decisão dos chefes do poder executivo.

6 REFERÊNCIAS

BATISTA, Sinoel. **O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos**. 1. ed.. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011.

BRASIL. **Constituição**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 17 set.2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo

do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 jun.1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 17 set. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 29 nov. 2012.

BRASIL. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 29 nov. 2012.

BRASIL. Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 17 set. 2012.

BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso: em 17 set.2012.

BONITA, R.; BEAGLEHOLE, R.; KJELLSTRÖN, T. **Epidemiologia básica**. Tradução e revisão científica Juraci A. Cesar. 2.ed.. São Paulo: Santos, 2011.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. São Paulo:USP, 2007. Tese(Doutorado em Ciência Política),Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2007.Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em:11 out.2012.

CERVO, A.L.; BERVIAN, P.A.; DA SILVA, R. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Preutice Hall, 2007.

DIEHL, A.A.; TATIM, D.C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal : guia de orientação para as prefeituras**. Brasília : Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/lrf/080807_PUB_LRF_guiaOrientacao.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2012.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em gestão pública: a trajetória do gspública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. **Lei nº 11.107/05: Marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros**. Teresina: Jus Navagandi, ano 9, nº 705, 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6872/Lei-no-11-107-05>>. Acesso em: 25 jun.2012.

SOUTO, Ana Carolina Graça. **Consórcios Intermunicipais e Federalismo Cooperativo**. Disponível em: <<http://www.alcoforaadogados.com.br/artigos>>. Acesso em: 11 out. 2012.

ZANELLA, Liane Cardy Hermes. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. CAPES/UAB, 2009.